

<https://helda.helsinki.fi>

pÿ > A A 8 9 A : 8 5 @ 5 D > @ < K - 1 0 ; 0 = A 8 @ > 2 0 = 8 5 < 5 6 4 C
pÿ = 0 F 8 > = 0 ; L = > 9 1 5 7 > ? 0 A = > A B L N 8 3 ; > 1 0 ; 8 7 0 F 8 5 9

Heusala, Anna-Liisa

pÿ - @ 5 A A
2018

pÿ Heusala , A - L 2 0 1 8 , > A A 8 9 A : 8 5 @ 5 D > @ < K - 1 0 ; 0 = A 8 @ > 2 0 = 8 5 < 5 6 4 C
pÿ 1 5 7 > ? 0 A = > A B L N 8 3 ; > 1 0 ; 8 7 0 F 8 5 9 ? in L E Lapteva & E G Lukjanova (ed
pÿ > A = > 2 0 = 8 O ? @ 0 2 0 8 ? > ; 8 B 8 : 8 : 8 A B > @ 8 O , B 5 > @ 8 O , ? @ 0 : B 8 : 0 : I V 0 ; L
pÿ < 0 B 5 @ 8 0 ; K 5 6 4 C = 0 @ > 4 = > 9 = 0 C G = > - ? @ 0 : B 8 G 5 A : > 9 : > = D 5 @ 5 = F 8 8 ,
pÿ @ 5 7 8 4 5 = B 5 \$. - @ 5 A A , Moscow , pp. 30-36 , ! > F 8 0 ; L = K 5 > A = > 2 0 =
pÿ ? > ; 8 B 8 : 8 : 8 A B > @ 8 O , B 5 > @ 8 O , ? @ 0 : B 8 : 0 , Moscow , Russian Federation

<http://hdl.handle.net/10138/298841>

submittedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

А.-Л. Хеусала ¹

Российские реформы - балансирование между национальной безопасностью и глобализацией?

В статье излагаются ключевые процессы, которые присутствовали в российских административных и правовых реформах за последние 20 лет. В ней утверждается, что применение различных глобальных методов нового государственного управления (NPM) и выбор политики создали различные конечные результаты в России. Несмотря на значительные успехи в некоторых реформах, в недавних событиях доминируют секьюритизация принятия решений, усиление централизации и акцент на правовой суверенитет.

Anna-Liisa Heusala

Russian reforms—balancing between national security and globalization?

The article outlines key processes, which have been present in Russian administrative and legal reforms in the past 20 plus years. It argues that the emulation of various global New Public Management (NPM) techniques and policy choices have created specific end-results in Russia. Although there are important successes in reforms, securitization of decision-making, increased centralization and emphasis on legal sovereignty dominate in recent developments.

В ходе постсоветских реформ российское законодательство и органы административного управления развивались как комбинация глобальных административных изменений и более традиционного акцента на национальную безопасность. Законодательство было ключевым инструментом для построения государства. Для изменения законодательства и управления планировалось посредством реформ в России внедрять новые правовые и социальные ценности в структурные и процедурные государственные механизмы. Российские реформы были нацелены на установку новых стандартов для внедрения правил принятия решений на всех трех уровнях власти (федеральной, региональной и местной). Эти новые стандарты ссылаются на идеалы верховенства закона, включающие *законность* (например, иерархия нормативных актов),

¹ University Lecturer, Doctor of Social Sciences, Adjunct Professor, Aleksanteri Institute, University of Helsinki, (anna-liisa.heusala@helsinki.fi).
Лектор университета, доктор общественных наук, доцент, Александровский институт, Хельсинкский университет (anna-liisa.heusala@helsinki.fi).

надежность и предсказуемость, равенство и объективность, целесообразность (например, границы полномочий при принятии решений) и относительность (например, необходимость решений или действий). Важной вехой для верховенства закона стала ратификация Россией в 1998 году Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Целью было изменение общественного договора между правительством и гражданами.

В то же время влияние глобализации, глобальных экономических институтов и необходимость экономии посредством повышения эффективности государственного сектора оказало значительное влияние на то, каким образом структура, размах, автономность и подотчетность бюрократии развивались в разных частях мира, включая Российскую Федерацию. Глобализация вынуждает общества балансировать между целями их внутренней политики и требованиями международной экономической и политической среды.

Начиная с 1970-х годов, внимание государственного сектора во многих странах было направлено на изменения в культуре, основных видах деятельности (миссия), структуре и процессе². Концепция нового государственного управления размыла четкое разделение между государственным и частным сектором и сместила внимание от контроля процессов на оценку результатов обслуживания³. Природа бюрократической ответственности изменилась соответствующим образом, что повлияло на восприятие надлежащего государственного управления. Концепция нового государственного управления, часто именуемая неолиберальным стилем управления, построена на двух измерениях — теории общественного выбора и теории менеджериализма — что рассматривает дерегулирование, децентрализацию, делегирование власти с одной стороны и централизацию, координацию и контроль производительности с другой.⁴

² Worthley, Jonh Abbott and King K. Tsao. Reinventing Government in China. A Comparative Analysis. // Administration and Society. 1999. 31(5): 571-587.

³ Aucoin, Peter. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance: An International Journal of Policy and Administration. 1990. 3 (2), 115-137.

⁴ Aucoin, ibid.; Hood, Christopher. The New Public Management in the 1980s: Variations on the Theme. // Accounting, Organizations and the Society. 1995. 20 (2/3), 93-109. Bouckart, Geert and Christopher Pollitt. Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. 2011. Oxford: Oxford University Press.

Как это ни парадоксально, но международные исследования изменений, связанных с новым государственным управлением признают, что централизация может улучшить возможности вышеупомянутых изменений, поскольку координация и контроль политических целей должны осуществляться из одного центра, обладающим четким видением правительства в будущем⁵. Таким образом, реформы, использующие методы нового государственного управления, лучше реализуются с мощной центральной организацией, принимающей стратегические решения. Это оправдывает централизацию и политическую стабильность.

Глобальное изменение парадигмы 1980-х годов в управлении государственным сектором было очевидным в российских административных реформах после 1991 года. Однако в России советское административное наследие по-прежнему оказывает влияние на развитие административной культуры.⁶ Аналогично вызовам, связанным с институционализацией верховенства закона, создание в России административной отчетности, основанной на результатах, отмечено разной степенью успеха. Российское государственное управление подвергается критике за возврат к использованию различных институциональных характеристик неформальной советской административной культуры. В частности, коррупции уделяется довольно много внимания, как фактору риска для возможностей построения государства. Российское законодательное развитие, подчеркивающее суверенитет и переоценку российских исторических особенностей правительства⁷, укрепляет текущую централизацию и вертикаль власти. Российское правительство внедрило целый ряд международных и национальных соперничающих реформ и приняло более традиционного мышления сильного государства, основанного на социалистических ценностях, что укрепило идею того, что сильное государство необходимо для обеспечения

⁵ Aucoin, Peter. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance: An International Journal of Policy and Administration. 1990. 3 (2), 115-137.

⁶ Sakwa, Richard. The Soviet Collapse: Contradictions and Neo-Modernisation // Journal of Eurasian Studies. 2013. 4, 65-77. Гельман В.Я. и А.В Стародубцев. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов. 2014. Препринт М-37/14. — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. Collier, Stephen. Post-Soviet Social. Neoliberalism, social modernity, biopolitics. 2011. Woodstock: Princeton University Press.

⁷ Antonov, Mikhail. Theoretical Issues of Sovereignty in Russia and Russian Law // Review of Central and East European Law. 2013. 37: 1-40.

основных услуг для граждан. Одним из политических выборов российского руководства было внедрение концепции «суверенной демократии», подчеркивающее независимость собственных институциональных решений России. За последние десять с лишним лет, процесс демократизации стал все более подвержен влиянию озабоченности по поводу безопасности.

В текущем процессе трансформации имеется два основных источника для российской административной идеологии. Правовой мандат для административной реформы основан на Конституции Российской Федерации 1993 года, подчеркивающей идеалы социального государства (начиная со ст. 7, отчетливо провозглашающей принцип социального государства). Вторым источником является Стратегия национальной безопасности 2015 года, являющаяся опорой для выработки текущих политических решений в России. Стратегия была дополнена в 2010 году законом «О безопасности», подчеркивающим координацию реформ из центра и модернизацию работы российских официальных органов. Стратегия безопасности формирует основу текущей модернизации в России. Модернизация — это комбинация верховенства закона, социального государства и мышления, ориентированного на безопасность. Цель состоит в том, чтобы создать видение будущего России.

Важность национальной безопасности далеко не новость для российского правительства. «Секьюритизация» в контексте административных и правовых целей неоднократно проявлялась в российской истории, доминируя над процессами реформ с разной степенью интенсивности на протяжении всей истории. Обзор современных исторических исследований предполагает, что «секьюритизация» возникла в результате сложных отношений между государством и гражданами, а также реакцией граждан на непоследовательные административные методы. В качестве реакции на проблемы безопасности правительство обычно использует централизацию власти и меры по усилению правил и контроля. Закон является важным инструментом в «секьюритизации», что имело серьезные последствия для принятия административных решений.⁸

В постсоветской России эта логика частично использовалась для облегчения построения вертикали власти и централизации государственного управления. Централизация и построение «вертикали власти» в России происходили

⁸ Heusala, Anna-Liisa. Changes of Administrative Accountability in Russian Transitions // Review of Central and Eastern European Law. 2013. 38 (3-4), 267-293.

постепенно и были включены в политическую повестку еще в ранних 1990-х. Начиная с ранних 2000-х годов, президент, его администрация и Совет безопасности заняли ведущие роли в определении приоритетности административных задач России. Попытки российского руководства сдерживать институциональные риски при внедрении различных аспектов политики, были преобразованы в усилия по увеличению контроля и централизации.

Централизация была связана с административными и экономическими реформами, одним из наиболее успешных примеров которых является закон о налогах. Текущая бюджетная реформа была одной из ключевых сфер изменений в политике, вызванных влиянием нового государственного управления⁹. Другие реформы были более сложными и для их полноценного внедрения потребуется больше времени. Одним из примеров является социальная сфера.

Выработка и реализация социальной политики является одним из ключевых направлений в адаптации методов нового государственного управления. Отношения государства и гражданина, выработанные под влиянием нового государственного управления, были официально оформлены Федеральным законом Российской Федерации № 122-ФЗ путем реорганизации полномочий уровней власти, предложивших монетизацию льгот. Баланса между централизацией и децентрализацией пытались достичь посредством делегирования федеральных социальных обязательств на региональный или муниципальный уровень и контролем из центра над этими процессами с помощью новых норм и стратегических приоритетов. Представителям региональной административной власти приходилось выделять новые ресурсы и адаптироваться к новой модели социального обслуживания, региональным нормам и стандартам. Эти изменения были встречены значительным общественным сопротивлением.¹⁰

Кроме этого, формулировка природы местного самоуправления была оставлена открытой в Конституции 1993 года. В ней нет никакого упоминания о разделении властей и о том, что местное самоуправление может свободно принимать

⁹ Жаворонкова Е.Н. Реформа бюджетной системы России на современном этапе // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. Выпуск № 43. Апрель 2014 г., 81-94.

¹⁰ Kulmala, Meri et al. Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia // Demokratizatsiya. 2014. 22(4), 523-552.

решения о собственных полномочиях. Региональный уровень власти оказал значительное влияние и практиковал прямую власть в принятии решений в отношении местных сообществ, в качестве посредника между государством и местными интересами. На местном уровне, регион (субъект) представляет политику государства¹¹. Внедрение большинства социальных, медицинских и образовательных обязательств сейчас лежит в сфере ответственности региональных правительств¹². При этом налицо делегирование ресурсов и размах изменений в принятии решений в соответствии с решаемым вопросом.

Жаворонкова (2014) отмечает, что среди основных положительных результатов децентрализации России было изменение субсидий, которые увеличили автономию в принятии решений на организационном уровне. Коммерциализация деятельности рассматривалась, тем не менее, со смешанными чувствами. Наиболее серьезная сложность, с которой столкнулась реформа, связана с отсутствием стандартизированной формы отчетности правительственных институтов. Использование экономико-финансовых индикаторов выборочно как в организациях, так и на уровне Федерации осуществляется выборочно, что затрудняет их единообразную оценку.¹³ Исследование Калгина (2014) показало, что управление по результатам, находившееся в фокусе правительственной модернизации государственного сектора с 2004 года, является основным вызовом. Регионы отличаются друг от друга скоростью развития, а также формами и приоритетами реформ.¹⁴

Глобальный охват области влияния нового государственного управления впечатляет, хотя его результаты оспариваются довольно обширно. Результаты оспаривались потому, что методы нового государственного управления обычно противоречили местному контексту, при этом политические факторы доминировали в этих процессах. Исследования государственного управления в пост-социалистическом контексте и в незападных обществах показали, что идеи нового управленческого типа вступают в противоречия со старой административной средой. Как отмечает моя коллега Марина Хмельницкая,

¹¹ Cook, Linda. Negotiating Welfare in Postcommunist States // Comparative Politics. 2007. 40 (1): 41-62.

¹² Kulmala et al, *ibid*.

¹³ Жаворонкова Е.Н. Реформа бюджетной системы России на современном этапе.// Государственное управление. 2014. Электронный вестник, Выпуск № 43. Апрель, 81-94.

¹⁴ Kalgin, Alexander. Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation// Public Management Review. 2014.1-29.

российские политические документы содержат несовместимые политические цели и непоследовательные или взаимоисключающие инструменты политики. Андрей Стародубцев считает, что высокий уровень государственной автономии в российском внутриполитическом процессе, действительно, позволяет осуществлять сложные проекты. С другой стороны, это может также помещать критической оценке внедренных политических мер. Некоторые из наиболее уязвимых групп не имеют каналов представления интересов в современной политической системе.

Примером такого типа ситуации на протяжении долгого времени была миграционная политика. Хеусала и Айтатурто (2017) утверждают, что текущее исключение объектов политики, — трудовых мигрантов, — и недостаток власти и сотрудничества между профсоюзами и организациями наемных работников по ключевым вопросам на национальном уровне замедляет укрепление общественного интереса или «общего блага», что может повысить скорость реагирования на законы и нормативные акты. Как непреднамеренное последствие финансовых кризисов и следствие процесса интеграции Евразийского экономического союза в последние годы наблюдается некоторое повышение активности институтов рынка труда. В результате внимание было направлено на такие вопросы, как квалификация рабочих, качество труда и охрана труда, гармонизированные стандарты и честность сотрудников, как на ключевые для развития российского рынка рабочей силы и промышленности. Более совершенные политические процессы, в которых будут регулярно учитываться профессиональные и социальные интересы, как российских работодателей, так и представителей профсоюзов, могут значительно ускорить модернизацию условий российского рынка труда в соответствии с Программой миграционной политики до 2025 года. Тем не менее, текущая государственная политика подчеркивает «секьюритизированный» контроль над гражданским обществом и предпочитает, чтобы НКО выполняли функции официальных государственных программ.¹⁵

На протяжении многих лет, события в российской миграционной политике характеризовались новыми конфликтами и непредвиденными препятствиями соблюдения законности. Институциональная коррупция даже стала более

¹⁵ Heusala, A-L and Aitamurto, K. Conclusions: Societal and Political Consequences of the Shadow Economy in Russia // Heusala, A-L and Aitamurto, K. (Eds.) Migrant Workers in Russia. Global Challenges of the Shadow Economy in Societal Transformation. 2017. Abingdon: Routledge, 146-150.

интенсивной в некоторых случаях, хотя правовые изменения были нацелены на улучшение контроля. Препятствия, которые массовое использование незаконных мигрантов ставит перед формированием эффективного профсоюзного движения, также оказывают отрицательный эффект на развитие гражданского общества и продвижение коллективных интересов.¹⁶

Тем не менее, российская практика и образ мышления также имеют глобальный характер. В дополнение к рассмотрению коррупции [в любой стране] с точки зрения конкретных преступлений и лиц, мы должны уделить больше внимания ее значительному общественному воздействию, приводящему к потере способности руководства и правительства рассчитывать на лояльность и стремиться к видению общего блага. Общественная дискуссия о коррупции может продолжаться с целью подчеркивания отрицательных ярлыков, прикрепленных на отдельных лиц¹⁷, вместо того, чтобы уделять более пристальное внимание политическим, правовым и экономическим структурам, которые поддерживают эту практику. Вызов современного мира заключается в укреплении общественного доверия к государству и в удержании при этом дверей открытыми для сил, которые могут изменить это государство.

Библиография

Antonov, Mikhail. Theoretical Issues of Sovereignty in Russia and Russian Law // Review of Central and East European Law. 2013. 37.

Aucoin, Peter. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance: An International Journal of Policy and Administration. 1990. 3 (2).

Bouckart, Geert and Christopher Pollitt. Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press. 2011.

Collier, Stephen. Post-Soviet Social. Neoliberalism, social modernity, biopolitics. Woodstock: Princeton University Press. 2011.

Cook, Linda. Negotiating Welfare in Postcommunist States // Comparative Politics. 2007. 40 (1).

¹⁶Ibid.

¹⁷Sajó, A. From corruption to extortion: Conceptualizing of post-Communist corruption // Crime, Law & Social Change, 2003. 40: 171–94.

Heusala, Anna-Liisa. Changes of Administrative Accountability in Russian Transitions // Review of Central and Eastern European Law. 2013. 38 (3-4).

Heusala, Anna-Liisa and Aitamurto, Kaarina. Conclusions: Societal and Political Consequences of the Shadow Economy in Russia // Heusala, A-L and Aitamurto, K. (Eds.) Migrant Workers in Russia. Global Challenges of the Shadow Economy in Societal Transformation. Abingdon: Routledge. 2017.

Hood, Christopher. The New Public Management in the 1980s: Variations on the Theme. //Accounting, Organizations and the Society. 1995. 20 (2/3).

Гельман В.Я. и А.В Стародубцев. Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов. Препринт М-37/14. — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. 2014.

Kalgin, Alexander. Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation// Public Management Review. 2014.

Kulmala, Meri et al. Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia //Demokratizatsiya. 2014. 22 (4).

Sajó, A. From corruption to extortion: Conceptualizing of post-Communist corruption // Crime, Law & Social Change. 2003. 40.

Sakwa, Richard. The Soviet Collapse: Contradictions and Neo-Modernisation // Journal of Eurasian Studies. 2013. 4.

Worthley, Jonh Abbott and King K. Tsao. Reinventing Government in China. A Comparative Analysis. // Administration and Society. 1999. 31(5).

Жаворонкова Е.Н. Реформа бюджетной системы России на современном этапе.// Государственное управление. Электронный вестник. 2014. Выпуск № 43. Апрель.